

ESTUDO COMPARATIVO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM GOIÁS: LEVANTAMENTO E DISCUSSÃO TEÓRICA

COMPARATIVE STUDY OF MUNICIPAL PLANNING IN GOIÁS: SURVEY AND THEORETICAL DISCUSSION

Wilton de Araujo Medeiros, Doutor, Universidade Estadual de Goiás/CET/Arquitetura e Urbanismo, wilton@ueg.br

Resumo: O objeto do presente estudo refere-se aos instrumentos de planejamento municipal no Brasil, com recorte delimitado nos municípios goianos. É o conteúdo de uma experiência de atividade de ensino, na disciplina Planejamento Municipal, do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Goiás. Objetivou-se contextualizar o debate sobre as ferramentas de planejamento municipal, compreendendo-se os municípios goianos, e de modo específico, objetivou-se construir ferramentas didáticas. A construção do conhecimento foi apresentada por meio de Relato de experiência de atividades de ensino, em que se observa o levantamento de dados em municípios goianos, e análise desses dados em cotejo teórico e crítico. Foram desenvolvidas considerações práticas e epistemológicas, visando contribuir para o preenchimento de lacunas bibliográficas quanto ao referido tema, quanto aplicado ao Estado de Goiás, podendo servir também como contributos para análises em contextos similares.

Palavras-chave: Planejamento municipal. Municípios goianos. Experiência didática.

Abstract: In The object of this study refers to the instruments of municipal planning in Brazil, with a delimited focus on the municipalities of Goiás. It is the content of a teaching activity experience, in the discipline Municipal Planning, of the Architecture and Urbanism course at the State University of Goiás. The objective was to contextualize the debate on municipal planning tools, understanding the municipalities of Goiás, and specifically, it was aimed at building didactic tools. The construction of knowledge was presented through an experience report of teaching activities, in which the collection of data in municipalities in Goiás is observed, and analysis of these data in theoretical and critical comparison. Practical and epistemological considerations were developed, aiming to contribute to the filling of bibliographic gaps on this theme, as applied to the State of Goiás, and may also serve as contributions to analyses in similar contexts.

Keywords: Municipal planning. Municipalities of Goiás. Didactic experience.

INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo refere-se aos instrumentos de planejamento municipal no Brasil, com recorte delimitado nos municípios goianos. É o conteúdo de uma experiência de atividade de ensino, na disciplina Planejamento Municipal, do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Goiás. Justifica-se o referido estudo, porque em pesquisa bibliográfica prévia, observamos ausência de publicações sobre planejamento municipal em Goiás, tendo sido encontrados apenas duas: BRASIL, 2009 e SILVA, 2011.

A partir disso, configurou-se o objetivo do presente trabalho, que é contextualizar o debate sobre as ferramentas de planejamento municipal, compreendendo-se os municípios goianos. E, de modo específico, objetivou-se construir ferramentas didáticas que possibilitasse aprendizagem significativa no âmbito da disciplina Planejamento Municipal do curso de Arquitetura e Urbanismo.

Portanto, trata-se de um Relato de experiência de atividades de ensino, cuja metodologia de estudo comparativo configurou-se de modo híbrido, à medida em que se mostraram necessárias, para a construção do conhecimento, e preenchimento de lacunas quanto à ausência de publicações, como mencionado. A partir de discussões teóricas com o auxílio da bibliografia, os alunos foram orientados em pesquisa-ação, e levantamento de dados, tendo por base a questão: quais são os instrumentos de Planejamento Municipal no Estado de Goiás.

O trabalho faz o levantamento da quantidade de municípios goianos, identificando quantos possuem o principal instrumento de Planejamento municipal, segundo a constituição de 1988. No decorrer da construção do conhecimento, observou-se que serve como base inicial para futuras investigações sobre o que significa “autonomia”, para a maioria desses municípios estudados, e, qual é efetivamente o papel dos instrumentos de Planejamento para a sua consolidação. Verificou-se que essa investigação é aplicável à maioria dos municípios goianos, que possuem quantitativo populacional acima e inferior a 20 mil habitantes.

METODOLOGIA: ESTUDO COMPARATIVO SOBRE PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM GOIÁS

O estudo utilizou uma combinação de levantamento empírico, ensino participativo e teoria crítica, configurando-se uma “metodologia híbrida”, em que se combina: abordagem quali-quantitativa; pesquisa-ação com discentes de arquitetura e urbanismo (UEG);

análise comparativa; crítica teórica com base em Simmel e o conceito de “vida mental metropolitana”. O objetivo desta metodologia híbrida foi subsidiar análises e metodologia futuras: entrevistas com gestores municipais para entender como as leis são (ou não) aplicadas; e também estudos de caso em municípios pequenos que desenvolveram instrumentos próprios (ex.: planos diretores rurais-urbanos).

Inicialmente, na disciplina Planejamento Municipal do curso de Arquitetura e Urbanismo (UEG), em ensino participativo, foram feitas **1)** Coleta de dados secundários em fontes oficiais (IBGE, sites de prefeituras, bases de dados federais e estaduais) – nesta fase inicial de coleta de dados, foi realizado um levantamento da existência de Planos Diretores e Leis Orgânicas Municipais (LOM) nos 246 municípios goianos. **2)** Classificação por faixa populacional: os municípios foram agrupados em seis categorias (ex.: acima de 100 mil hab.; entre 1.000 e 5 mil hab.). **3)** Em sequência, foi realizada uma pesquisa-ação com os discentes da referida disciplina – os alunos participaram do levantamento, análise de dados e construção de gráficos comparativos: comparação entre grandes e pequenos municípios: classificação acima de 20 mil habitantes e abaixo de 20 mil habitantes. **4)** Crítica teórica. Nesta, os alunos realizaram leitura crítica dos dados obtidos, com base em Villaça (2005); Carranza (2015) e Simmel (1979), busca-se identificar a construção do conhecimento de modo qualitativo, sobre hierarquização do saber; relações entre autonomia versus dependência municipal no contexto da federação.

Além da exposição sobre supremacia da economia e intelectualidade da metrópole, impondo subalternidade e exclusão das singularidades dos pequenos municípios, bem como de sua paradoxal exigência de autonomia no pacto federativo, discutimos em sala de aula sobre a complexidade do processo de urbanização recente. Inclusas consequências da globalização, e configurações de profundas modificações morfológicas na rede urbana. Porém, a estrutura elementar desses elementos morfológicos permanece a mesma, ou seja, permanece sendo um conjunto, que funciona articuladamente, entre “centros urbanos e suas hinterlândias” (CORREA, 2006). Com dados obtidos de sítios oficiais em âmbito federal, estadual e municipal, foram feitos gráficos e análises comparativas, cujos resultados e considerações contribuíram para ampliar o debate e as leituras iniciais da disciplina.

RESULTADOS

A discussão teórica suscitou a pergunta: quais são as ferramentas de planejamento utilizadas em pequenos municípios localizados no Estado de Goiás? Visando responder a essa questão, foram elaborados diversos quadros numéricos (Tabelas), a partir dos quais fosse possível obter subsídios para uma análise inicial da questão proposta.

Figura 1: Tabela com identificação de municípios goianos, por quantidade populacional.

HABITANTES	MUNICÍPIOS
Acima de 100 mil habitantes	14
Entre 50 e 100 mil habitantes	10
Entre 20 e 50 mil habitantes	32
Entre 10 e 20 mil habitantes	39
Entre 5 e 10 mil habitantes	50
Entre 1.000 e 5 mil habitantes	101
Total	246

Fonte: IBGE; sites das Prefeituras Municipais de Goiás.
Formatação da Tabela pelo autor.

O levantamento identificou que, comparativamente, quanto menor é a quantidade de habitantes dos municípios goianos, maior é a quantidade de municípios, e vice versa. Percentualmente, abaixo de 20 mil habitantes temos 70%, acima de 20 mil habitantes, temos 30% dos municípios – ver Figura 2.

Figura 2: percentual de municípios goianos acima e abaixo de 20 mil habitantes..



Fonte: IBGE; sites das Prefeituras Municipais de Goiás.
Formatação da Figura pelo autor

E para melhor visualização, foram elaboradas figuras para identificação dos percentuais subdividindo-se de modo mais pormenorizada, as quantidades populacionais – ver Figura 3.

Figura 3: percentual populacional de municípios goianos, entre faixas intermediárias:



Fonte: IBGE; sites das Prefeituras Municipais de Goiás.
Formatação da Figura pelo autor

Em sequência, efetuou-se levantamento feito sobre instrumentos de planejamento em Goiás, observand

o-se, conforme Tabela (Figura 4) e Gráficos a seguir:

Figura 4: Tabela identificando instrumentos de Planejamento nos municípios goianos acima e abaixo de 20 mil habitantes.

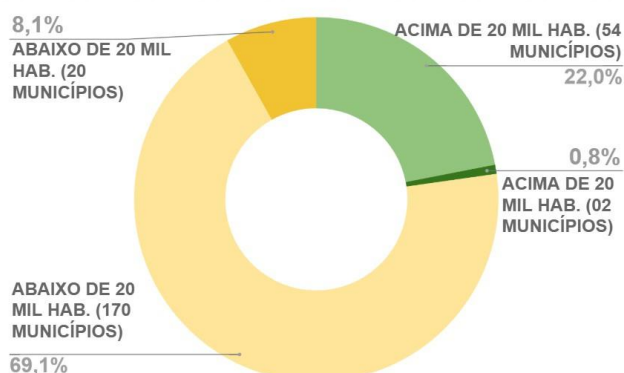
HABITANTES	MUNICÍPIOS	PLANO DIRETOR	SEM PLANO DIRETOR	LOM
Acima de 20 mil habitantes	56	54	2	56
Entre 1.000 e 20 mil habitantes	190	20	170	190
Total	246	74	172	246

Fonte: IBGE; sites das Prefeituras Municipais de Goiás.
Formatação da Tabela pelo autor.

Referente a Figura 4, é pertinente observar que a própria formatação da Tabela resulta dos levantamentos feitos pelos alunos em sala de aula, sobretudo a inserção da coluna LOM. Isto ocorreu, porque os alunos indagaram como é feito o planejamento urbano, já que a maioria deles não possui Plano Diretor, porém possuem LOM. Tendo com isso, uma provável hipótese de futura investigação: se a LOM serviria como ferramenta de planejamento em casos de municípios que não possuem Plano Diretor, e de que modo ocorreria.

A Figura 4 também nos ajuda a visualizar que, mesmo tendo a obrigatoriedade pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), há dois municípios goianos que não possuem esta ferramenta de planejamento (0,8%). E também se identificou que dentre os municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, 20 deles possuem Plano Diretor (8,1%), significando que certamente fazem parte de região metropolitana, ou área com interesse turístico – ver Figura 5.

Figura 5: percentual de municípios goianos possuindo Plano Diretor, acima e abaixo de 20 mil habitantes.



Fonte: IBGE; sites das Prefeituras Municipais de Goiás. Formatação da Figura pelo autor.

Desse modo, os alunos identificaram que do total de 246 municípios 74 possuem Plano diretor, sendo 54 acima de 20 mil habitantes, e 20 com população inferior a 20 mil habitantes. E que, há 172 municípios sem Planos Diretor, sendo 170 abaixo e 02 acima de 20 mil habitantes. Porém, discutiu-se que para maior aprofundamento do estudo

sobre os instrumentos de Planejamento municipal em municípios com população entre 1.000 e 20 mil habitantes, há necessidade de serem feitas investigações posteriores à presente publicação.

Considera-se pertinente a continuidade investigativa sobre os instrumentos de planejamento em municípios abaixo de 20 mil habitantes, porque com o levantamento dos dados, observamos que em todos os municípios goianos pesquisados através dos sites de suas prefeituras, destacam a existência de sua LOM, bem como algumas Leis municipais visando áreas setoriais, como Educação, Saúde e meio ambiente. Esse dado foi importante, para evidenciar que se tratam de dispositivos legais utilizados para evidenciar a fundamentação e a pertinência do local estudado à vida pública, bem como garantir a sua parte na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

DISCUSSÃO

Discutimos, durante o fechamento da disciplina mencionada, que o estudo comparativo híbrido, serviu como ferramenta didática para “aprendizagem significativa” no âmbito do ensino de arquitetura e urbanismo. Além disso, concatenação dos dados e das discussões feitas em sala na forma de um relato de experiência didática propiciou a construção do conhecimento sobre o objeto estudado, já que em boa medida preencheu lacunas quanto à ausência de publicações a respeito.

Essa experiência em sala de aula, respondeu à questão inicial que norteou o levantamento e discussão dos dados: quais as ferramentas de planejamento urbano utilizadas nos municípios goianos? Ao respondermos essa questão, alcançamos o objetivo geral do presente trabalho, que foi contextualizar nacional e localmente, o debate sobre as ferramentas de planejamento municipal, e também, ao verticalizar a análise local, considerou-se pertinente a continuidade investigativa elaborando-se a hipótese de as LOM e algumas Leis setoriais servem localmente como ferramentas adaptadas de planejamento em municípios abaixo de 20 mil habitantes,

Na discussão e cotejo entre teoria e análise dos dados, identificamos que a elaboração de Planos Diretores representa, entre a relação dos entes federativos a operação de um mecanismo de poder que reproduz “desigualdades territoriais”. Esta ganha profundidade quando contrastada com a realidade dicotômica entre “grandes e pequenos municípios goianos”, sobretudo quanto a reprodução da “intelectualidade metropolitana” (SIMMEL, 1979). Porque se por um lado os grandes centros cumprem formalmente as exigências legais – enfrentando com isso as “ilusões do

plano diretor” (Villaça, 2005) –, por outro, os pequenos municípios sofrem uma exclusão estrutural, as quais necessitam de uma análise compreensiva, por adotarem símbolos de urbanidade (como a LOM) sem de fato possuírem ferramentas de gestão adaptadas às suas necessidades. Essa dinâmica, não apenas reforça hierarquias espaciais, mas possivelmente gera uma “crise de identidade” nos pequenos municípios, que, no âmbito da legalidade performam uma urbanidade que não condiz com sua realidade agrária e rural.

Discute-se se a reprodução da vida mental metropolitana potencializa a dissociação entre o “discurso urbano” e as realidades locais, reforçando a subalternidade intelectual, em que há um saber metropolitano que não dialoga, mas impõe-se por meio de excessiva e inflexível burocracia. Constatou-se também, por meio do cotejo teórico, que se trata de um processo amplo de construção da racionalidade moderna, no sentido da construção das instituições do Estado moderno.

O que se discutiu é o quanto a consolidação da modernidade implica em negação das singularidades locais. E quais seriam as formas de flexibilização, para que, ao serem elaboradas e/ou implementadas, as ferramentas de Planejamento contemplassem outras racionalidades e inteligibilidades.

Consequentemente, o próprio saber e racionalidade metropolitanos, carecem de maiores análises epistemológicas, porquanto observamos que embora apresente ferramentas intelectualmente muito elaboradas, e teoricamente autônomos, na prática não conseguem escapar da armadilha da ineficácia. Isso gerando um debate intermitente entre círculos viciosos planejamento/gestão, mostrando que o problema não é apenas a falta de leis, ou a imposição e o cumprimento delas, mas sim como o saber metropolitano é aplicado de forma desconectada.

Ou seja, estamos diante de problemas epistemológicos “universais” que precisam ser conectados à construção de conhecimentos locais. Porque na prática, os 70% dos pequenos municípios goianos ficam à margem de políticas de desenvolvimento integrado, perpetuando dependência de recursos federais/estaduais. Com isso, perpetuando: 1) centralização do saber – normas, técnicas e modelos produzidos nas metrópoles e replicados sem crítica; 2) naturalização de hierarquias – ao tratar pequenos municípios como “menores” ou “não prioritários”, justifica-se a falta de investimento em planejamento adaptado; 3) dependência das centralidades na rede urbana, já que

sem *corpus* técnico local, os pequenos municípios precisam de assessorias externas, que reproduzem soluções prontas.

Com isso, observamos que Lei Orgânica Municipal (LOM), presente em todos os municípios goianos, deveria ser esse instrumento de autonomia e aproximação com a realidade local, porém, muitas câmaras municipais simplesmente copiam a LOM da capital, esvaziando seu potencial de representar identidades locais.

Pontuamos que o caminho epistemológico adiante exige não apenas descentralizar o saber, mas também questionar os próprios fundamentos do planejamento urbano no Brasil, já que este ainda opera e reforça uma lógica colonial, onde o "centro" dita as regras e a "periferia" obedece.

CONCLUSÕES

O relato de experiência contribuiu para o conhecimento do objeto e para a Área de arquitetura e urbanismo. Os resultados das análises dos dados quantitativos e análises qualitativas, possibilita a compreensão de que a disciplina Planejamento urbano e municipal abre campos epistemológicos e de construção do conhecimento. Possibilita o exercício teórico e suas aproximações às práticas locais, possibilitando análises como as do presente trabalho, que apontaram os seguintes desdobramentos:

Na prática, o Planejamento urbano encontra-se diante do desafio de descentralizar o saber metropolitano e respeitar as singularidades locais. Desafio de possibilitar não apenas uma lógica racionalista e institucionalizante do Estado Moderno, mas através deste, promover uma "dialógica" localista. Sendo necessário, para isso: ✓ Planejamento contextualizado: construir instrumentos flexíveis que integrem urbano e rural, tais como planos diretores participativos adaptados a pequenos municípios; ✓ Fortalecimento técnico local: capacitar gestores municipais para evitar a dependência de assessorias metropolitanas; ✓ Valorização de saberes não hegemônicos: Incorporar conhecimentos comunitários (ex.: gestão coletiva de territórios rurais) nos processos de planejamento.

REFERÊNCIAS

ASSOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORES. Disponível em: <<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>>. Acesso em 28/06/2011.

BORIGAS, O. Contra La incontinência urbana: reconcideración moral de la arquitectura y la ciudad. Barcelona: Electra, 2004.

BOURDIEU, P. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2014.

_____. O senso prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BRASIL. Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

BRASIL. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos: Relatório estadual de avaliação dos planos diretores participativos dos municípios do estado de Goiás. Observatório das Metrôpoles. Ministério das Cidades/ Observatório das Metrôpoles. SANTOS JUNIOR, O. dos S. e MOYÉS, A. (Orgs.). Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Goiás_RelatorioGO.pdf. 2009. Acesso em 27/03/2023.

CAÑELLAS, Antonio J. C. La pedagogía urbana: marco conceptual de la ciudad educadora. In: RODRÍGUEZ, Jaír. El palimpsesto de la ciudad: ciudad educadora. Armenia, oct. 1999, p. 82-120. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros/2007a/229/indice.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

CARRANZA, M. A. de A. Os planos diretores em pequenos municípios no Brasil: realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico. Trabalho de conclusão de especialização. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em <http://hdl.handle.net/11422/5436>. Acesso em 12/03/2023.

CORRÊA, Roberto Lobato. Estudos sobre rede urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006. 330p.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: QUIJANO, Anibal. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SILVA, P. C. participação popular no Planejamento das cidades: o Programa Cidade *pra* Gente nos municípios de Goiatuba e Mineiros. Dissertação de mestrado em Arquitetura e Urbanismo. UnB, Brasília, 2011.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: O. Velho (Org.). O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: 1979.

VILLAÇA, F. J. M. As ilusões do plano diretor. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.flavio villaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 25/03/2023.